

Universitas Brawijaya - Malang
Candra Fajri Ananda

Perbaikan Perekonomian Melalui Otonomi Daerah
(Economic Improvement through Regional Autonomy)

Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah
(National Dialogue on Regional Autonomy)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

July 27 - 28, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

PERBAIKAN PEREKONOMIAN MELALUI OTONOMI DAERAH*)

OLEH

Candra Fajri Ananda)**

*) Disampaikan pada 'Workshop dan Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah', 27 – 28 Juli 2000, Hotel Kusuma Agrowisata Batu – Malang. Kerjasama PPKE-FEUB, LPEM – FEUI, IRIS, USAID

**) Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya

Perbaikan Perekonomian Melalui Otonomi Daerah

(Kajian Terhadap Kebijakan dan Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah)

A.

Membicarakan otonomi daerah tidak bisa terlepas dari pembagian kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara "*pemerintah pusat*" disatu pihak, dan "*pemerintah daerah*" dilain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain, **tidak akan sama**, termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem Negara Kesatuan.

Kewenangan otonomi daerah di dalam suatu Negara Kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi, dan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa selalu merupakan ajang "konflik kepentingan" yang sering berlarut-larut, karena masing-masing meninjaunya dari perspektif yang berbeda, sehingga masalah otonomi daerah yang bertumpu kepada **tinjauan perspektif yang berbeda** ini menjadikan "dilema" yang tidak kunjung selesai.

Inti persoalannya, sehingga jauh keleluasan otonomi daerah dapat diberikan kepada Daerah, agar daerah tersebut dapat berfungsi sebagai "Daerah Otonomi" yang mandiri, berdasarkan asa demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan/kesatuan bangsa ? Dengan kata lain, bagaimana mencari titik-keseimbangan antara kehendak politik "*centrifugal*" yang melahirkan politik *desentralisasi*, dan yang lebih berorientasi kepada politik "*centripedal*" yang menelorkan corak *sentralisasi*. Sulit untuk mencari formula yang tepat guna mencari penyelesaian masalah tersebut, oleh karena hal ini akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi-politik pada suatu masa tertentu, dan hampir bisa dipastikan, bahwa setiap negara dalam mencari titik-keseimbangan tersebut selalu memperhitungkan **pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial dan keamanan**.

Pendekatan yang mendahulukan kepentingan lokal akan melahirkan pemerintahan yang bercorak *desentralistik*, sedangkan yang lebih mengutamakan stabilitas nasional, keutuhan bangsa dan kepentingan secara keseluruhan, akan menimbulkan pemerintahan yang *sentralistik*.

Walaupun demikian, pendapat umum mengakui bahwa pemerintah yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidak mampunya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga masyarakat akan lebih akam dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang **lebih dekat dengan rakyat**, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne Rust, 1968). Dalam pada itu, memberikan keleluasan otonomi kepada daerah, diakuinya pula, tidak akan menimbulkan "disintegrasi", dan tidak akan menurunkan derajat-kewibawaan pemerintah nasional, malah sebaliknya akan menimbulkan respek daerah terhadap pemerintah pusat (Bryant Smith, 1986).

Karena itu, ada sebuah slogan yang sering dilancarkan : "*.... as much autonomy as possible, as much central power as necessary*" (W. Buckelman, 1984).

Dari konstalasi ini, timbul pemikiran perlunya memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah sebanyak dan seluas mungkin, dan menentukan fokus otonomi daerah yang paling dekat dengan rakyat. Walaupun pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya sederhana namun mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna **pendewasaan** politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna

mensejahterakan rakyat. Sebab. Bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik menyangkut bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi "relatif" dan "dilemmatis" apabila tergantung kepada tinjauan perspektif yang berbeda. Misalnya, pemerataan pembangunan ekonomi ditinjau dari perspektif nasional sudah dipandang cukup merata, tetapi perspektif daerah meninjaunya lain yang menganggap bahwa hasil dari sumber-sumber kekayaan daerah yang ditarik ke pusat jauh tidak seimbang dengan hasil yang dikembalikan kepada daerah. Hasil bumi dan kekayaan alam di daerah tidak dinikmati oleh daerah yang bersangkutan, mereka hanya bagian beberapa persen saja dari seluruh kekayaan alamnya, sedangkan sebagian besar ditarik ke pusat, itupun tidak jelas untuk apa, ...dsb.dsb. Demikian pula di bidang politik, ditinjau dari perspektif pusat, pengaturan tentang jabatan-jabatan politik di daerah sudah dianggap cukup longgar, namun demikian daerah masih menganggap **intervensi pusat terlalu jauh** sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi.

Perbedaan perspektif ini semakin tajam dan mengarah kepada **kecemburuan daerah**, akibatnya timbul tuntutan-tuntutan atau gugatan daerah, terutama setelah beralihnya pemerintahan orde baru kepada pemerintah orde reformasi, yang pada gilirannya apabila ini terus berlarut-larut bukanlah sesuatu hal yang mustahil menjurus kepada disintegrasi bangsa.

B

Terbukti dengan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru, walaupun telah berjalan k.l. 24 tahun, namun pelaksanaan otonomi daerah nyata dan bertanggung jawab yang meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah Tingkat II, jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan dalam beberapa hal malah mundur.

UU No. 5 Tahun 1974 lebih banyak menitik beratkan kepada penyelenggaraan pemerintahan yang *sentralistik* ketimbang yang *desentralistik*, Pemerintah yang *sentralistik* ini terselubung melalui pelaksanaan *dekonsentrasi*. Karena, memang sesungguhnya *dekonsentrasi* ini merupakan penghalusan daripada *sentralisasi*, dan merupakan sarana yang paling ampuh bagi seperangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek *sentralisasi*, yang mengakibatkan Daerah selalu tergantung kepada Pusat, yang pada gilirannya perwujudan kemandirian Daerah selalu terhambat.

Karena UU No. 5 Tahun 1974 lebih dapat dirasakan sebagai undang-undang bitokrasi daripada undang-undang desentralisasi, yang lebih menonjolkan sikap arogansi kekuasaan dimana birokrasi pusat lebih leluasa melakukan **tindakan-tindakan pemerintahan yang sentralistik** yang memaksakan kehendak pusat kepada daerah.

C

Kebijaksanaan ini tidak bida dibiarkan berlarut, pemerintah harus mempunyai kemampuan dan keberanian politik untuk melakukan reformasi terhadap undang-undang yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman.

Didalam upaya mereform perundang-undangan tentang otonomi daerah, kini telah terbentuk UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah membawa nuansa dan paradigma baru yang jauh berbeda dengan UU sebelumnya. UU baru ini nampaknya telah didasari oleh sikap mental yang cukup mendasar dalam memberikan kewenangan otonomi yang luas kepada Daerah, dimana UU ini mampu memberikan warna yang jelas dan lebih menekankan kepada **prinsip-prinsip demokrasi, peran-peran masyarakat, pemerataan**

dan keadilan, serta **memperhatikan potensi dan keanekaragaman** Daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dikaitkan dengan UU tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan satu paket perundang-undangan dengan UU tentang Pemerintah Daerah adalah bertujuan untuk mengoptimalkan potensi yang ada di suatu wilayah untuk kesejahteraan masyarakat di Daerah bersangkutan tanpa mengabaikan kepentingan Nasional.

Beberapa yang dapat disimak dari **fikiran-fikiran fundamental** yang tertuang, baik dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, maupun dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah, a.l. sebagai berikut :

- (1) Kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 ialah menjadikan "daerah otonomi" sekaligus sebagai "daerah administrasi" (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*). Konsekuensi dari membaunya "daerah otonom" dengan "daerah administrasi", pimpinan pemerintah daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus sebagai Kepala Wilayah. Kependudukan Kepala Wilayah ini merupakan "alat pusat" dan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, mewakili pusat, dan peranannya lebih dominan dibandingkan dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah.

Konstruksi ini mendorong sistem pemerintahan bercorak *sentralistik*, karena kedudukan dwi-fungsi Kepala Daerah, justru peranan Kepala Wilayahnya yang lebih menonjol. Akibatnya, DPRD kurang berfungsi, baik sebagai badan legislatif maupun sebagai pengawas terhadap eksekutif daerah. Alasannya, Kepala Daerah tidak berada di bawah dan tidak bertanggungjawab kepada DPRD, melainkan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah hanya berkewajiban memberikan "keterangan" pertanggungjawaban kepada DPRD. Dengan demikian, akuntabilitas Kepala Daerah terhadap rakyat daerah tidak nampak. Dampak lebih jauh, demokratisasi pemerintahan daerah tidak berkembang. Konstruksi ini dalam UU baru diubah sedemikian rupa, dengan format otonomi penuh diberikan kepada Daerah Kabupaten dan Kota. Kepala Daerahnya semata-mata sebagai "alat daerah" tidak merangkap sebagai "alat pusat" dan tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kepala Daerah dipilih langsung oleh DPRD tanpa campur tangan pusat. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Kepala Daerah, dan disahkan oleh Presiden. Pengesahan oleh Presiden terikat kepada hasil pemilihan oleh DPRD. Hak prerogatif Presiden, dalam konstruksi ini, tidak ada lagi. Dengan demikian kedudukan Kepala Daerah meskipun tidak berada dibawah DPRD, namun bertanggungjawab penuh kepada DPRD, sehingga terdapat pemisahan yang tegas antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah.

- (2) Daerah Propinsi menurut UU baru ini, diberikan status sebagai "Daerah Otonom terbatas", dalam arti diberikan kewenangan di bidang tertentu dalam lingkup lintas Daerah Kabupaten atau Daerah Kota, bidang yang tidak/belum ditangani oleh Daerah Kabupaten dan Kota, serta bidang pemerintah tertentu lainnya, yang akan diatur lebih lanjut dengan PP.

Meskipun tidak persis sama dengan pola UU No. 5 Tahun 1974 dengan berbagai implikasi kelemahannya, namun UU yang baru ini juga menganut prinsip perangkat status (*"fused-model"*), yang menetapkan Daerah Propinsi, disamping berkedudukan sebagai "Daerah Otonom", juga berkedudukan sebagai *Wilayah Administrasi*. Konsekuensinya, Kepala Daerahnya merangkap sebagai "Wakil Pemerintah Pusat" (*"dwi-fungsi"*), sekalipun tidak dengan predikat "Kepala Wilayah", "Penguasaan Tunggal" dan lain sebagainya. Dalam kedudukannya sebagai "Wakil Pemerintah Pusat" Gubernur berperan dan berfungsi

sebagai pengikat hubungan antara Pusat dan Daerah, dan antar Daerah dalam rangka memelihara serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan. Dalam kedudukan seperti ini, kepada Gubernur akan diberikan pelimpahan wewenang tertentu untuk dilaksanakan di daerah dalam rangka *dekonsentrasi*. Dengan demikian, implikasi perubahan dari "Daerah Otonom bertingkat" menjadi "berbagai jenis Daerah Otonom", adalah Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom tidak lagi mempunyai hubungan hirarki dengan dan tidak membawakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sehingga Kabupaten dan Kota menjadi lebih mandiri, dan tidak dimungkinkan lagi adanya pengarah dan campur tangan (*intervensi*) dari Pusat dan/atau Daerah Propinsi. Sedangkan intervensi Pemerintah terhadap Daerah Otonom adalah berupa pembinaan dan pengawasan dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai proses pencalonan dan pemilihan Gubernur, pada dasarnya sama dengan proses dan pemilihan Bupati dan Walikota, hanya saja calon Gubernur yang sudah ditetapkan oleh DPRD harus **dikonsultasikan** terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dilakukan pemilihan Calon Gubernur yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan, ditetapkan oleh DPRD sebagai Gubernur dan disahkan oleh Presiden.

- (3) Pemberdayaan DPRD berubah sedemikian jauh bila dibandingkan dengan ketentuan yang lama. Kalau dahulu, DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, dalam UU yang baru Kepala Daerah terpisah sama sekali dari DPRD dengan tugas dan wewenang yang berbeda. DPRD merupakan lembaga legislatif, sedangkan Kepala Daerah adalah lembaga eksekutif. DPRD sepenuhnya memilih dan menetapkan Kepala Daerahnya, dan terutama pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tanpa harus berkonsultasi atau minta restu kepada pejabat atasan yang berwenang, kecuali bagi calon Gubernur yang juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat, DPRD masih perlu mengkonsultasikannya kepada Presiden. Kalau pada masa lalu, Kepala Daerah selaku Kepala Wilayah mengawasi DPRD, dalam UU ini justru DPRD yang mengawasi Kepala Daerah dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah. DPRD dapat mempertimbangkan Kepala Daerahnya berhenti sebelum masa jabatannya berakhir, apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.
- (4) Ada 5 kategori tindakan Kepala Daerah yang dapat "*di-impeached*" oleh DPRD apabila tindakannya itu tidak bisa dipertanggungjawabkan, sebagai berikut :
 - (a) apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPRD, ditolak oleh DPRD. Proses "*impeachment*" ini dilakukan melalui usul pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD kepada Presiden;
 - (b) apabila Kepala Daerah terkena alasan-alasan pemberhentian sebelumnya berakhir masa jabatannya, antara lain tidak memenuhi syarat-syarat lagi sebagai Kepala Daerah; melanggar sumpah/janji; mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat dari suatu kasus yang melibatkan tanggungjawabnya Kepala Daerah, dan keterangannya atas kasus tersebut ditolak oleh DPRD.
 - (c) apabila melanggar larangan bagi Kepala Daerah. Ketentuan mengenai larangan bagi Kepala Daerah, ialah : a) turut serta dalam suatu perusahaan baik milik swasta ataupun milik negara, atau dalam yayasan yang berbentuk apapun juga; b) membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain; c) melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah

yang bersangkutan; d) menerima uang dan atau barang dan atau jasa dari pihak lain yang dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; dan e) menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di muka pengadilan, kecuali mewakili Daerahnya.

(d) apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang mengancam dengan hukuman kurungan maksimum 5 (lima) tahun atau diancam dengan hukuman berat sebagaimana diatur dalam KUHP;

(e) apabila diduga melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI.

(5) Disamping itu, dalam UU ini terdapat penonjolan hak-hak dan kewajiban DPRD yang tidak terdapat dalam perundang-undangan sebelumnya, antara lain hak DPRD untuk : a) meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah atas pelaksanaan kebijaksanaan Pemerintah Daerah; b) meminta keterangan kepada Kepala Daerah atas suatu rencana kebijakan, atau akibat dari pelaksanaan atau kebijakan, atau atas suatu masalah yang menurut hukum dan atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab Kepala Daerah; c) mengadakan penyelidikan, termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal demi kepentingan Daerah, masyarakat dan pemerintahan ("*hak subpoena*"). Ini adalah suatu upaya pemberdayaan DPRD untuk menghindarkan semacam sikap "*contempt of parliament*". Dengan demikian, dalam UU ini terjadi pergeseran paradigma dari "*strong executive system*" kepada "*strong legislative system*" yang akan membawa implikasi kepada persyaratan profesionalisme dan kualitas DPRD yang semakin meningkat.

(6) Untuk daerah Otonom Kabupaten dan Kota, ada kewenangan yang sifatnya wajib dilaksanakan, dan ada yang bersifat optimal. Yang bersifat wajib terutama meliputi kebutuhan dan pelayanan dasar bagi masyarakat banyak yang bagaimanapun juga tidak bisa dielakkan oleh pemerintah daerah Kabupaten dan Kota. Sedangkan yang bersifat optimal tergantung kebutuhan dan kondisi daerah yang bersangkutan.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota disebutkan secara umum (*sistem "otonomi formel"* atau "*open end arrangement*"), yaitu meliputi semua kewenangan bidang pemerintahan, kecuali 5 bidang, yaitu: *politik luar negeri, pertahanan-keamanan, kekuasaan peradilan, kebijaksanaan moneter, dan agama*. Sedangkan kewenangan Daerah Propinsi diperinci (*sistem otonomi materiil*) yang meliputi: bidang pemerintahan lintas Kabupaten dan Kota; perencanaan dan pengendalian pembanguan regional secara makro; penelitian bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Propinsi; pengelolaan pelabuhan regional; pengendalian lingkungan hidup; promosi dagang dan budaya/pariwisata; penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan **perencanaan tata ruang propinsi**. Disamping itu, ada kewenangan yang tidak/belum ditangani oleh Daerah Kabupaten dan Kota.

(7) Secara teoritik, pencampur adukan penyelenggaraan pemerintah antara asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, tidak akan terjadi lagi, karena prinsip kebijaksanaan yang menekan pelaksanaan asas *desentralisasi* dilaksanakan bersama-sama dengan asas *desentralisasi* pada masa lalu, yang dalam prakteknya cenderung mengarah kepada pemerintah yang *sentralistik*, walau UU baru ini tidak dianut lagi.

Walaupun demikian, salah satu kemungkinan kelemahan yang akan terjadi dalam UU baru ini, menyangkut *kewenangan bidang lain yang di kecualikan*, dalam arti tidak menjadi kewenangan Daerah Kabuapten dan Kota yang diformulasikan secara kualitatif, sehingga dikhawatirkan akan ditafsirkan secara *elastis* oleh birokrasi yang menuangkannya dalam

Peraturan Pemerintah (PP), yaitu pasal 12 yang akan mengatur lebih lanjut pasal 7 ayat (2) dan pasal 9 UU baru.

- (8) Untuk pertama kali UU ini menetapkan batas wilayah Daerah Otonomi Propinsi tidak hanya di wilayah daratan, tetapi juga di wilayah *lautan* sejauh 12 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Kewenangan Daerah di wilayah laut meliputi: eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut, pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pusat kepala Daerah, dan bantuan penegakkan keamanan dan kedaulatan negara. Bagi *kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota* adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi. Pengaturan secara operasional di wilayah kelautan ini cukup rumit, sehingga kalau tidak hati-hati dikhawatirkan akan menimbulkan kepentingan, baik antar badan-badan publik, maupun antara masyarakat dan badan publik.

Dalam pada itu, kepala Daerah diberikan pula wewenang untuk mengelola *sumber daya nasional* yang tersedia di wilayahnya dan sekaligus bertanggung jawab untuk **memelihara kelestarian lingkungan** sebagai akibat dari pengelolaan sumberdaya nasional tersebut.

- (9) Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah Otonom yang selama ini bersifat *preventif* dan *satu arah*, dalam UU baru ini tidak dianut lagi. Peraturan Daerah harus disahkan terlebih dahulu oleh Pusat sebelum dijalankan, sehingga dengan **UU ini tidak perlu lagi ada pengesahan**. UU ini lebih menekankan kepada pengawasan *respresif* dan dua arah. Artinya, pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan terhadap keputusan pembatasan tersebut kepada Mahkamah Agung, apabila ia memandang bahwa Peraturan Daerahnya itu telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (10) Status kecamatan yang menurut ketentuan lama merupakan wilayah administrasi dan kepanjangan tangan pusat dalam rangka dekonsentrasi, dengan UU Pemerintah Daerah yang baru ini berubah menjadi perangkat daerah otonom. Dengan demikian Kecamatan menjadi bagian dari lingkungan politik lokal. Sesuai dengan prinsip "split model" di dalam Daerah Otonom tidak ada "enclave" wilayah administrasi. Kabupaten dan Kotamadya administratif, Kota Administratif, kecuali Kotamadya di wilayah DKI, apabila memenuhi syarat dibentuk menjadi Daerah Otonom, kalau tidak, dihapus.

Demikian pula, status desa yang menurut UU No. 5 Tahun 1979 merupakan kepanjangan tangan Pemerintah, dengan UU baru ini dikembalikan kepada status "otonomi asli" dan diakui, serta dihormati sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang berhak mengaur dan mengurus kepntingan masyarakat sendiri sesuai dengan adat-istiadat setempat dan keistimewaan hak asal-usulnya. Dalam UU ini juga ditegaskan, apabila pemerintah melimpahkan tugas tertentu kepada Desa mengharuskan pemerintah untuk memberikan anggarannya, dan apabila penugasan tanpa anggaran, Desa berhak menolaknya (*no mandate without funding*).

- (11) Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi Daerah, diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat-daerah.

- (12) Dengan disahkannya UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menetapkan Sumber-sumber Penerimaan Daerah dalam melaksanakan desentralisasi yang terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (berupa : dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus), Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan daerah yang sah, maka Pemerintah Daerah tidak lagi akan selalu tergantung kepada Pemerintah Pusat, melainkan ia bisa mandiri dalam memprogramkan pembangunan daerahnya. Sehingga dengan demikian, implikasi UU ini terhadap program pembangunan daerah yang pada masa lalu menganut paradigma "**functions follow money**", sekarang akan bergeser menjadi "**money follows function**:", karena pemerintah daerah sudah dapat menentukan prioritas program pembangunan dalam rangka pemerataan dan laju pertumbuhan daerah yang seimbang sesuai dengan kemampuan keuangan daerahnya.
- (13) Dengan ditetapkannya "Dana perimbangan" dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjawai dan merupakan **pendukung penyelenggaraan** otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintah Daerah diharapkan dapat membawa dampak positif terhadap penyelenggaraan otonomi Daerah, terutama dalam hal-hal sebagai berikut : (a) Daerah lebih mampu memacu pembangunan daerah; (b) Dapat meningkatkan pertumbuhan antar Daerah yang seimbang; (c) Pembagian dana yang rasional dan adil kepada Daerah penghasil sumber utama penerimaan negara; (d) Meningkatkan pemerataan pembangunan; (e) Mengurangi kesenjangan sosial dan antar Daerah; (f) Memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan; (g) Meredakan ketidak puasan Daerah; (h) Respek Daerah terhadap pusat, sehingga hubungan yang harmonis dan sesuai antara pusat dan daerah, dan antar Daerah lebih meningkat; (i) Memperkuat integrasi nasional.
- (14) Dengan pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada Daerah dan dana perimbangan yang meningkat, melalui UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah, implikasinya secara politik menjadikan diskresi, lingkup dan volume politik lokal semakin luas, dan secara manajerial menjadikan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah semakin berat. Dengan demikian, untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara **demokratik, efektif dan efisien**, maka tersedianya sumberdaya manusia aparatur yang **profesionals**, serta memiliki **etika dan moral yang tinggi**, adalah merupakan *conditio sine qua non*.